

6. FEJEZET

ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGKEZELÉS ÉS KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS

Bordás Péter

Bevezetés

A helyi önkormányzati szint közpénzvédelmi kérdéseinek magyarországi aspektusait vizsgálva elengedhetetlen az önkormányzati szint eladósodáshoz vezető útjának bemutatása, valamint az adósságkezelés rendszerének vizsgálata, amely szorosan összefügg a közpénzek nem hatékony felhasználásával. A rendszerváltás után kialakuló, s jó húsz éven át működő önkormányzati rendszert sokszor érte kritika amiatt, hogy a finanszírozás és a bevételi struktúra problémája ellehetetlenítette az önkormányzatok működését, és ezért hitelfelvételre kényszerültek. A hitelfelvétel pedig eladósodáshoz vezetett, egyes önkormányzatok pedig csődközzeli állapotba kerültek. Ezeken a településeken adósságrendezési eljárás keretében próbálták meg helyreállítani az önkormányzatok gazdálkodását és működését. A klasszikus önkormányzati adósságkezelés rendezett, polgári jogi szabályok hatálya alatt álló eljárásrendszer. A módszer a közpénzek védelmét azáltal biztosítja, hogy lehetővé teszi a fizetőképesség megteremtését úgy, hogy a kötelező feladatellátás biztosíthatósága nem sérül (Gyirán, 2016).

Ettől eltér az adósságkonszolidáció eszköze, mely az eljárást megspórolva szabadítja meg az önkormányzatokat adósságaik terhéől. Ez a megoldás nem segítette a hagyományos adósságkezelés intézményeinek és gyakorlatának további fejlődését. Nyilvánvaló ugyanis, ha különleges, rendhagyó eszközökkel és módon meg lehet szabadulni a működést veszélyeztető kötelezettségektől, mentesülni lehet a káros hatásoktól, akkor senki sem választja a sokkal nehezebb utat. A hazai rendszerben már korábban meglévő, hagyományosnak tekinthető adósságrendezési eljárás továbbfejlesztése azért is fontos, mivel a különleges intézkedések után is szükség lehet hagyományos, bevett megoldási útra, különösen, ha egyes – az eladósodást eredményező – feltételek újratermelődnék. Az adósságrendezést paradox módon keletkezéskori eszköznek tekinthetjük a közpénzek védelmében, rendezett formaként értelmezhetjük, amelyik a

problémakezelést a költségvetési gazdálkodás szokásos medrébe tereli.

A felvázolt téma vizsgálata szükségessé teszi a magyar önkormányzati rendszer eladósodáshoz vezető útjának áttekintését, s e folyamat elemzését. Ehhez a korábbi rendszer költségvetési adatainak a bemutatása is elengedhetetlen. Vajon a korábbi szabályozás volt tökéletlen vagy az önkormányzatok gazdálkodtak helytelenül? Eközben természetesen indokolt a költségvetési gazdálkodásban bekövetkező változásokat is szemügyre venni 2010 után, különösen az új önkormányzati törvény miatt. Előbbiekén túl az adósságkonszolidációt követő további lépések és eszközök elemzését is fontosnak tartom, melyek célja az újabb adósságfelhalmozás megakadályozása lenne.

1. Előzmények: adósság a forrásszabályozás idején (1990–2010)

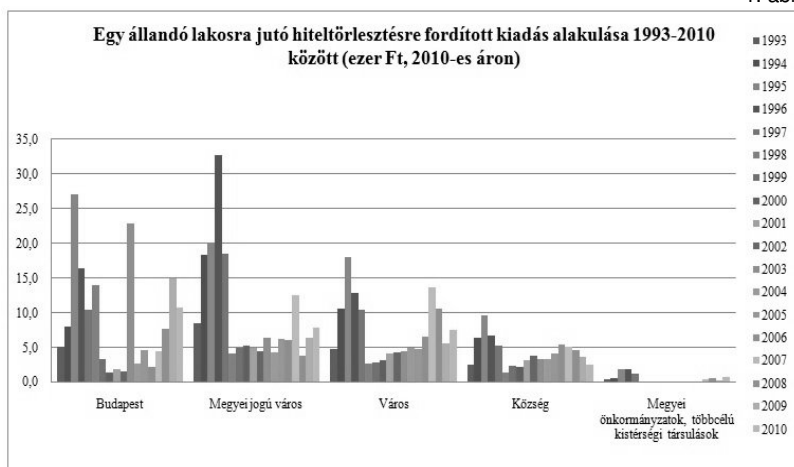
A rendszerváltást követően kialakult ún. forrásszabályozási struktúra egyik kritikájaként szokták felhozni, hogy az nem nyújtott elegendő forrást az egyes feladatok ellátásához, ezért az önkormányzatok hitelfelvételre, kötvénykibocsátásra kényszerültek. Míg a hitelfelvételt a költségvetés bevételei között említhetjük, mivel pénzügyi forrásként jelenik meg, addig a hitel törlesztése a költségvetés kiadási oldalán jelentkezik. Utóbbi volt az, mely egyes önkormányzatoknál nehéznek bizonyult, s egyre nagyobb problémát okozott a kétezres évek végére. A probléma nyilván nem akkor kezdődött, sokkal korábbra kell visszatekintenünk, hogy megértsük a különböző folyamatokat és a mértéket. Kezdjük az újonnan kialakuló rendszer első éveitől.

A 4. ábra az egy főre jutó hiteltörlesztések kiadásait mutatja 1993 és 2010 között. Látható, hogy a '90-es évek elején sokkal nagyobb összeget költöttek az önkormányzatok hiteltörlesztésre, mint az azt követő években. 1995-ben és 1996-ban a legmagasabbak az értékek, aminek az oka az, hogy 1996-ig mindenféle jogi korlát nélkül vehettek fel hitelt a helyi önkormányzatok, csupán egy 1996-os jogszabályváltozás eredményeképpen¹⁹⁷ került bevezetésre, hogy a saját bevételek 70%-ánál nem lehet nagyobb az önkormányzati hitelfelvétel mértéke. Ennek köszönhetően 1998-ra már jelentősebben csökkentek a hitelösszegek. Majd 2007-től figyelhető meg egyfajta általános növekedés a hiteltörlesztések tekintetében, ami egyfelől az uniós források felhasználásához szükséges önrész biztosítása érdekében, másrészt a válság hatására csökkenő központi

¹⁹⁷ 1996. évi XXV. törvény

támogatás kompenzálására felvett hitelek miatt realizálódott.

1. ábra



Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés

Ha az adatokat településkategóriák alapján elemezzük, akkor látható, hogy a megyei jogú városokat terhelte leginkább a hiteltörlesztés problémája. A főváros és más városok közel azonos szinten voltak, s ehhez képest a községek kisebb arányban költöttek hiteltörlesztésre. Ugyanakkor az 1998 utáni időszakban a kategóriák között kiegyenlítettebb volt a mérték, majdnem azonos mennyiségben szerepelt a költségvetés kiadásai között a hiteltörlesztés. A hitelek szerkezetét tekintve egyébként elmondható, hogy jellemzően fejlesztési hitelekről volt szó, különösen az utolsó évtizedben az uniós források önrészenek biztosítása érdekében, de jelentősek voltak a működési célra felvett hitelek is, amelyek a feladatok folyamatos decentralizálásával hozhatók összefüggésbe (Vigvári, 2006: 232–245). A megyei önkormányzatok és kistérségi társulások csekélyebb feladatainak megfelelően kevesebb hitelállománnyal rendelkeztek, így minimális volt a kiadásuk is e körben. Megállapítható tehát, hogy a települések relációjában a legnagyobb arányt képviselő községek költöttek a legkevesebbet hiteltörlesztésre egy állandó lakosra számítva; megpróbálták szűkös kereteikhez igazodni vagy épp nem voltak hitelképesek, így nem is lehetett hitelállományuk.

Megemlíthető továbbá, hogy a hitelfelvétel egyes önkormányzatoknál a

működési kiadások fedezetéül szolgált, melynek indoka a finanszírozási rendszer nem megfelelő szerkezete volt. Az általános vélekedés az, hogy alulfinanszírozottak voltak az önkormányzatok, s ezért kényszerültek plusz források után nézni, ami részben a helyi adók kivetése, részben pedig a hitelfelvétel, kötvénykibocsátás útján realizálódott. Az alulfinanszírozottság pedig abból eredhetett, hogy a helyi szinten ellátandó feladatok köre folyamatosan bővült, míg a támogatások mértéke nem tartott azzal lépést (Bordás, 2015: 129–147). A szabályozás az új önkormányzati törvény megalkotása során e problémákra is megpróbált választ adni, melynek egyik fontos állomása volt az adósságkonszolidáció is. A továbbiakban e változások kerülnek bemutatásra.

2. A helyi közfeladatok átstrukturálása a gazdálkodás fenntarthatósága érdekében

2011 végén elfogadásra került a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.). De nemcsak az új szabályozás hozott változást, hanem az azóta elindult reformfolyamat is, amely alapvetően megváltoztatta a helyi közfeladatok körét és finanszírozását, valamint a helyi pénzügyi autonómia mértékét a korábbi rendszerben érvényesülni vélt vagy valós feszültségek okán (Horváth M., 2015: 111–112).

Új a rendszerben, hogy a Mötv. helyi közügyekről és helyben biztosítható közfeladatokról tesz említést, mely utóbbi fogalomhasználat azelőtt nem volt bevett. Ez alatt olyan feladatokra gondolhat a jogalkotó, melyek nem helyi közügyek, de nem is kizárólagos államigazgatási feladatok, esetükben tehát egyfajta megosztott részfeladatokról beszélhetünk (Balázs, 2012: 63). További változás, hogy differenciált feladat- és hatáskört határoz meg a törvény.¹⁹⁸ Ez válasz lehet a korábbi szabályozásra, mely csak eshetőlegesen deklarálta, hogy eltérő feladatai lehetnek a különböző nagyságú önkormányzatoknak. Ahogyan a jogszabály fogalmaz, a községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják. A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és

¹⁹⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény, 11. §. (1) bek.

a szakmai előírásoknak megfelelően képes biztosítani. A megyei jogú város települési önkormányzata – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl, a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.¹⁹⁹ Méretgazdaságossági okokból egyszerűbben, költséghatékonyabban szervezhető közfeladat-ellátást kívánt tehát a törvény megteremteni.

Az említett feladatok meghatározásánál négy szempontot²⁰⁰ kell különösen figyelembe vennie a jogalkotónak: a gazdasági teljesítőképességet, a lakosságszámot, a közigazgatási terület nagyságát és a feladat jellegét. Garanciális elemként megjelenik, hogy az ellátáshoz szükséges személyi, tárgyi, szakmai, gazdasági feltételeket is meg kell határozni a feladatot előíró törvényben.²⁰¹

A feladatátvállalás szabályait is rögzíti a Mötv., mely alapján a nagyobb önkormányzatok számára előírt feladatokat átvállalhatják kisebb önkormányzatok is. Ez arra ad lehetőséget, hogy a kisebb méretű, ugyanakkor nagyobb saját bevételi forrásokkal rendelkező települések saját pénzügyi autonómiájukat kihasználva, a helyi közösség igényeinek megfelelően láthassanak el különböző feladatokat. Ehhez viszont az kell, hogy e feladatokat a lakossági igények indokolják és azt gazdaságosabban, legalább változatlan szakmai színvonalon lássák el az önkormányzatok, többlet állami támogatás igénybevétele nélkül.

Az önkormányzatok továbbra is szabadon vállalhatnak fel helyi közfeladatokat, viszont azzal nem veszélyeztethetik a kötelező feladataik ellátását.²⁰² Ezzel próbálja meg a törvény elejét venni annak, hogy egyes önkormányzatok túlvállalják magukat, és veszélyeztessék a költségvetési stabilitásukat, azaz a közpénzek felhasználására vonatkozó újabb korlát jelent ezzel meg. A Mötv. rendelkezik az állami feladatok ellátásáról is. Deklarálásra került, hogy, ha állami feladat átadására kerül sor, az csak megállapodás útján és a szükséges források biztosításával lehetséges. Ez pedig válasz lehet – a korábbi időszakban tapasztalt – folyamatos feladatátadásra, s a gazdálkodás stabilitása veszélyeztetésének megoldására.

Megváltoztak tehát a feladattelepítés elvei és szabályai, szűkebb keretek közé szorítva a helyi közfeladat-ellátást és gazdálkodást, melynek célja egyértelműen a stabil, átlátható, hatékony önkormányzati gazdálkodás

¹⁹⁹ 2011. évi CLXXXIX. törvény, 20–21. §. (2) bek.

²⁰⁰ 2011. évi CLXXXIX. törvény, 11 §. (2) bek.

²⁰¹ Az Alaptörvény 34. §. (1) bekezdése is kimondja, hogy az előírt feladattal arányos költségvetési támogatásra jogosultak a helyi önkormányzatok.

²⁰² 2011. évi CLXXXIX. törvény, 10. §. (2) bek.

megteremtése, mely a közpénzek védelme miatt fontos.

A helyi önkormányzati feladatok körét tartalmazza a Mötv. a „különösen” jelző használata mellett, azzal a kiegészítéssel, hogy a részletszabályokat ágazati törvények adják meg. A felsorolás nem teljes, a Mötv. azt is rögzíti, hogy a helyi közügyek, közfeladatok körében ellátandó további feladatokat törvény is megállapíthat. A lajstromot megvizsgálva látható, hogy számos feladat kikerült a példálózó felsorolásból, más feladatok pedig rögzítésre kerültek az önkormányzati törvényben. Ezek egy része ugyanakkor korábban is helyi feladat volt, csak külön jogszabályok tartalmazták őket.

A feladatok tekintetében a legfontosabb változások egyike, hogy 2012. január 1-jétől a fővárosi és megyei önkormányzatok fekvőbeteg ellátása, majd 2012. május 1-jétől a települési önkormányzatok fekvőbeteg szakellátása állami feladat lett. A másik nagy változás az, hogy 2013. január 1-jétől állami feladattá vált az alapfokú oktatás megszervezése, biztosítása is, az önkormányzatoknál csak az óvodai ellátás maradt. Előbbiek azért lényegesek, mert e két feladat tette ki a helyi költségvetésekben a legnagyobb kiadási tételeket. Továbbá a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok köre is jelentősen lecsökkent, a kormányhivatali rendszer felállításával például az okmányügyek, a szabálysértési ügyek, majd 2015 márciusától a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások szintén átadásra kerültek. Ez utóbbival a központi kormányzat és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás a szociális ellátások területén is átalakult.

Nemcsak a közfeladat centralizálására láthatunk példát, hanem korábban önkormányzati törvényben nem nevesített feladatok helyi szintre telepítésére is. Ilyen például a helyi közfoglalkoztatás megszervezése; a települési környezet tisztaságának biztosítása; a rovar- és rágszálóirtás; a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségek biztosítása. Bár érdemes azt is megjegyezni, hogy e feladatok nem járnak nagy költségvetési kiadással, főleg, hogy több települési önkormányzat már korábban is látott el hasonló teendőket.

3. A helyi költségvetés átláthatóságát elősegítő új szabályok

A feladatszerkezeten túl a helyi költségvetési keretek is újraszabályozásra kerültek. Ennek egyik leglényegesebb elme, hogy működési hiány nem

tervezhető,²⁰³ azaz nem lehet negatív eredményű költségvetési rendeletet elfogadni. Ez a szabály a fenntartható költségvetési gazdálkodás, valamint az eladósodás elkerülése érdekében került bevezetésre, illetve a jogszabály megalkotása során már tapasztalható eladósodás megállítása is célja lehetett.

Egyértelmű tehát, hogy korlátok közé szorítja az önkormányzatok gazdálkodását a jogalkotó, hiszen a Mötv. deklarálja azt is, hogy az önkormányzatok veszteséges gazdálkodásáért a központi költségvetés nem vállal felelősséget.²⁰⁴ Vagyis az újonnan képződő hitelállományról van szó, mert ahogyan majd beszélünk róla, a rendszer fenntarthatósága érdekében 2011-től több körben vállalta át az állam az önkormányzatok korábbi hitelállományát. A Mötv. 121–124. §-ai szerint a helyi önkormányzat fizetőképességének megszűnése esetén az önkormányzat pénzügyi helyzetének rendezése adósságrendezési eljárás keretében történik, azaz ez tekinthető az önkormányzati adósságkezelés „rendes”, hagyományos eszközének.

A hitelfelvétel lehetőségét és feltételeit a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény²⁰⁵ szabályozta újra (továbbiakban Stabilitási tv.), így az önkormányzatok érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhatnak a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthetnek adósságot keletkeztető ügyletet.²⁰⁶ További korlátozást tartalmaz az a szabály, hogy a települési önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben írhatnak alá, ha a hatályos helyi adó rendeletük alapján a helyi iparüzési adót vagy a vagyoni típusú adók (telekadó, építményadó) közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezették.²⁰⁷ Valamint lényeges rendelkezés, hogy az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyletekből származó éves fizetési kötelezettsége nem haladhatja meg az adott önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.²⁰⁸

2017. január 1-től némiképp finomult a szabályozás azzal, hogy az önkormányzatok a Kormány előzetes hozzájárulásával kizárólag jogerős és végrehajtható bírósági határozatban foglalt fizetési kötelezettségüknek teljesítésére és a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más

²⁰³ 2011. évi CLXXXIX. törvény, 111. §. (4) bek.

²⁰⁴ 2011. évi CLXXXIX. törvény, 112. §. (2) bek.

²⁰⁵ 2011. évi CXCV. törvény

²⁰⁶ 2011. évi CXCV. törvény, 10. §. (1) bek.

²⁰⁷ 2011. évi CXCV. törvény, 10. §. (2) bek.

²⁰⁸ 2011. évi CXCV. törvény, 10. §. (5) bek.

nemzetközi szervezettől elnyert – nem fejlesztési célú – pályázatuk önrészenek biztosítására köthetnek naptári éven túli futamidejű működési célú adósságot keletkeztető ügyletet.²⁰⁹ A törvény gyakorlati megvalósulása során merült fel kérdésként, hogy mi a helyzet az önkormányzati vállalatok hitelfelvételével, mely azért érdekes, mert – ahogy a közpénz fogalmának tág értelmezése során már utaltunk rá – e szervezetek is közpénzzel gazdálkodnak. 2017-től a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetnek nem minősülő, kizárólagosan önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság és az ilyen gazdasági társaság kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság egy naptári évet meghaladó adósságot keletkeztető ügyletére az önkormányzatokra vonatkozó fentebb ismertetett szabályok a mérvadóak.²¹⁰

A Mötv. 16. §. alapján is az állami beavatkozás erősödésére lehetünk figyelmesek, e szerint, ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telne el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennállna, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat. Az érintett helyi önkormányzat köteles a beruházás megvalósításához szükséges, tulajdonára vonatkozó intézkedések túrására. Ami egyfelől segítség, másfelől az autonómia csökkentésével járó beavatkozás. A cél ugyanakkor világos: az uniós támogatások kapcsán a minél jobb forrásabszorpció, továbbá a nemzetközi kötelezettségek teljesítésének a biztosítása.

A régi önkormányzati törvény idején nem volt közvetlen pénzügyi jogi jogkövetkezménye annak, ha a képviselő-testület nem fogadott el időben költségvetési rendeletet, pedig az súlyos hatással járhat a gazdálkodására nézve.²¹¹ E téren is változás történt, ugyanis a Mötv. 115. §. (2) bekezdése alapján, ha a helyi önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, illetve nem fogadja el zárszámadást, vagy különféle államháztartási beszámolási kötelezettségeinek nem tesz eleget, akkor a határidő elteltét követő hónaptól a mulasztás megszüntetését követő hónapig a nettó finanszírozás keretében nyújtott támogatásainak folyósítása felfüggeszthető. Ezáltal motiváltabbá váltak az önkormányzatok,

²⁰⁹ 2011. évi CXCV. törvény, 10/A. §.

²¹⁰ 2011. évi CXCV. törvény, 10/E. §.

²¹¹ Lásd például: 2009 Budapest, Főt; 2010 Szombathely; 2011 Szeged. Ugyanakkor 2010-ben módosításra került – még a korábbi – államháztartásról szóló törvény, mely alapján, ha nincs időre elfogadott költségvetése egy településnek, akkor megnyílik a lehetőség a támogatások felfüggesztésére.

hogy időben fogadják el a szükséges dokumentumokat, teljesítsék beszámolási kötelezettségüket.

A helyi gazdálkodás újragondolt szabályozása körében meg kell említeni a központi kormányzati támogatási rendszer változását is, mely a Mőtv. alapján feladatalapú támogatási rendszert jelent.²¹² A változás fő iránya a feladatokhoz kötöten fordítható támogatások bevezetése, valamint a helyi adóbevételek során érvényesítendő hasonló metódu, melyről a következő egységben – mint az adósságkezelés egyik technikájáról – lesz szó.

Előbbi szabályok és változások hatására – különösen a feladatmennyiség csökkenése révén – jelentősen zsugorodtak a helyi önkormányzati költségvetések, s a központi költségvetési támogatások. Az alapfokú oktatás és a fekvőbeteg ellátás generálták korábban a legnagyobb helyi költségvetési kiadási tételeket. A változások hatására egyes települések esetében akár a harmadára, felére is visszaesett a helyi költségvetések főszáma (Szente, 2014: 5). 2012-ig a helyi önkormányzati alrendszer kiadásai a GDP 11–12%-át tették ki, ami uniós összehasonlításban közepes szintű forrásdecentralizációról árulkodott (Sivák–Vigvári, 2012: 173). A feladatszerkezet és a finanszírozási rendszer átalakítását követően a helyi önkormányzati kiadások 2016-ra a GDP 6,1%-ára estek vissza, amivel az alacsonyabb decentralizált forráselosztást megvalósító országok köréhez csatlakoztunk (Bordás, 2017: 56–64).

2011-től négy lépésben sor került az önkormányzati alrendszer adósságkonszolidációjára is, melynek keretében mintegy 1368 milliárd forint adósságot vállalt át a központi kormányzati alrendszer.²¹³ Ennek hatására a helyi költségvetésekből szinte egészében eltűntek a hiteltörlesztéssel kapcsolatos kiadások. Bár az is igaz, mint korábban utaltunk rá, hogy nem az adósság mértéke, mindinkább összetétele és az eladósodás tendenciája okozott problémát. Hatással van a fentiekre az is, hogy a Mőtv. szabályozása értelmében működési hiány már nem tervezhető a helyi költségvetésekbe.

A rendszerben tehát továbbra is megmaradt a működési és dologi kiadások túlsúlya, bár mértékük a feladatok centralizációjával csökkent. A felhalmozási és tőkejellegű kiadások nagysága is csökkent, másrészt a forrásszerkezet átalakult, ugyanis megszűntek a korábbi cél- és címzett

²¹² 2011. évi CLXXXIX. törvény, 117–118. §.

²¹³ Lentner, 2014: 330–344. vő. a Nemzetgazdasági Minisztérium közérdekű adatigénylés útján nyújtott adataival.

támogatások, a normatív támogatások kötött felhasználásúvá váltak, továbbá felszámolták a korábbi kamatkiadások nagy részét is az adóssághozzájárulás révén.

4. Az adóssághozzájárulás felhalmozódása vezető út

Az adóssághozzájárulás felhalmozódása több évtizedes folyamat eredményeképpen következett be. A finanszírozás megváltoztatásával gyógyírt kívántak adni a forrásszabályozási rendszer hibáira, melynek körében az alulfinanszírozottságot emeltem ki többek között, ami az önkormányzati alrendszer eladósodásához vezetett. Így érdemes a feladatfinanszírozás bevezetésével párhuzamosan végbemenő adóssághozzájárulást is áttekinteni, hiszen a helyi feladatok körének változása mellett ez volt a másik fontos, vagy fontosnak deklarált folyamat, amely a legjelentősebb változásokat hozta. Sőt, egyesek szerint az adóssághozzájárulás az önkormányzati rendszer több mint húsz évének legnagyobb csapása volt (Hegedűs–Péteri, 2014). Jelen rész célja tehát az adóssághozzájárulás legfőbb állomásainak bemutatása, valamint hatásának értékelése, de a klasszikusnak tekinthető adóssághozzájárulási eljárás szabályozása nem kerül részletesen bemutatásra.²¹⁴

Először szükséges az adósság fogalmának tisztázása ahhoz, hogy az adóssághozzájárulásról beszélni lehessen. Általános megfogalmazásban adósság alatt a pénzügyi instrumentumokban (hitel, kötvény) fennálló, hitelviszonyon alapuló kötelezettségeket, továbbá lejárt szállítói tartozásokat és a kamatkiadásokat értjük (Zsugyel, 2009: 271). Az adóssághozzájárulást keletkeztető ügyletek körét és az államadósság számítási módszerét a Stabilitási tv. tartalmazza.²¹⁵

Mint már említettem az önkormányzati alrendszer eladósodása a rendszerváltástól fokozatosan alakult ki, mely több okra vezethető vissza. Az egyik, hogy a helyi feladatok számának emelkedésével nem tartott lépést a finanszírozási rendszer, tehát a feladatok decentralizálásával az adósság is decentralizálásra került. Másfelől megemlíthetjük azt is, hogy a helyi fejlesztések érdekében, sokszor az európai uniós támogatás igénybeviteléhez kapcsolódóan beruházási célú hitelek felvételére kényszerültek az önkormányzatok. Megjegyzem Lentner, hogy ez azért is volt problémás, mivel a központi költségvetésből beruházásra adott forrásokat

²¹⁴ Lásd erről részletesebben: Gyirán, 2016.

²¹⁵ 2011. évi CXCV. törvény, 2–3. §.

sokszor bújtatottan a folyó hiány kiegyenlítésére használták (Lentner, 2014: 332). Ami pedig a beruházásokra felvett hitelekkel illeti, azok legtöbbször nem termelő beruházásra lett fordítva, hanem jellemzően középületek felújítására, közösségi célú létesítmények kialakítására vagy épp infrastruktúra-fejlesztésre. Gondot okozott továbbá az is, hogy a megvalósult beruházások fenntartására sem rendelkeztek kellő fedezettel az önkormányzatok.²¹⁶ Ezt az egész helyzetet súlyosbította a gazdasági világválság kibontakozása, mely elmélyítette a problémákat. Viszont ahogyan korábban is láttuk, az adósságtörlesztés nagyságrendje csupán pár százalékat tette ki az önkormányzati rendszer kiadási oldalának, és a településkategóriák figyelembevételével sem állítható egyértelműen az, hogy általános eladósodás lett volna jellemző.

Az adósságkonszolidáció előkészítése előtt az Állami Számvevőszék számos vizsgálatot végzett, és több jelentést kiadott az adósságállománnyal kapcsolatban. Egy 2012-es jelentésből kiderül (ÁSZ, 2012: 93–97, 115–119), hogy az adósságállomány jellemzően a megyei önkormányzatoknál, a nagyobb városoknál és a megyei jogú városoknál összpontosult, a kisebb települések adóssága összesen, az államadósság egészéhez képest elenyésző volt. A jelentés szerint a 2010 végén fennálló 1257 milliárdnyi önkormányzati adósság több mint 84%-át a nagyobb városok és megyék adóssága tette ki.²¹⁷ Ez is azt bizonyítja, hogy az egész rendszerre levetített általános és jelentős eladósodás nem helytálló. De természetesen nem szabad elbagatellizálni a kérdést, mert ahogyan több tanulmány is utal rá az adósságok összetétele révén az önkormányzati alrendszer pénzügyi kockázata fokozatosan romlott (Lentner, 2014: 333; Vasvári, 2013: 156).

Az önkormányzati szektor hitel- és kötvényállományának alakulását mutatja az alábbi 5. ábra a válságot megelőző évektől a 2010-es kormányváltás időszakáig. Bár érdemes megjegyezni, ahogy Gyirán Zoltán is utal rá, a legnagyobb adósságállomány felhalmozódása a 2002 és 2008 közötti időszakra tehető (Gyirán, 2016: 183). Fontos azt is jelezni, hogy ahány statisztika, annyi féle adatot találhatunk az adósság pontos összegére nézve, így igazából a nagyságrendeken van a hangsúly. A 2010 végén

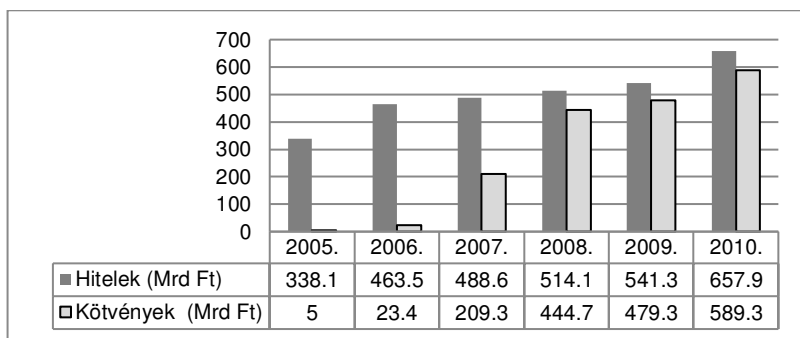
²¹⁶ Így találkozhattunk olyan helyzetekkel, mint Nyíradonyban, ahol az önkormányzat uniós forrásból és hitelből uszodát építtetett, de annak üzemeltetésére már nem volt fedezete, ezért két évig üresen állt az intézmény. www.vs.hu (2017.01.22.)

²¹⁷ A 19 megyei és a 23 megyei jogú városi önkormányzatot terhelte az adósság 40%-a (501 Mrd Ft), a 304 városi önkormányzatot 31%-a (383 Mrd Ft). A fővárosi és a kerületi önkormányzatok adósságállománya együttesen 22% (270 Mrd Ft), míg a nagyközségek, községeké összesen 7% (93 Mrd Ft) volt.

fennálló teljes adósság mértékét 1257 milliárd forintra tehetjük. Ha ezt összevetjük a teljes államadósság-állománnyal, mely ekkor a MNB adatai alapján 21749 milliárd forint volt, akkor azt látjuk, hogy az önkormányzati adósság annak alig egyhuszadát tette ki. Ahogy az ÁSZ jelentése is fogalmaz, a problémát nem az adósságtömeg mértéke, hanem a gyors növekedése okozta, mely a későbbiekben komoly kockázatot jelenthetett volna (Domonkos, 2012: 166).

2. ábra

A hitel- és kötvényállomány alakulása 2005 és 2010 között (Mrd Ft)



Forrás: Tállai, 2011

Az 5. ábráról leolvasható, hogy az adósság folyamatosan növekedett, mely nem a hitelfelvételben, mindinkább a kötvénykibocsátásban gyökerezett. Ha ezt az adósságot egy lakosra vetítették volna, akkor 125 ezer forint helyi adósság jutott volna minden egyes főre. Érdekesség, hogy a 2010-es növekedésben már nem az új hitelfelvétel vagy kötvénykibocsátás játszott szerepet, hanem a devizában fennálló tartozások árfolyamváltozásai (ÁSZ, 2011: 2). Az előzőekben nem lett említve, de a folyamatban komoly kockázatot jelentett az önkormányzati vállalatok eladósodása is, melyek a közfeladat-ellátás egyik meghatározó elemei voltak (ÁSZ, 2012). A 2010-es választások eredményeképpen felálló új kormány zászlajára tűzte az államadósság csökkentését – számos jogszabályban és formában célozva azt –, melynek egyik eleme lett az önkormányzatok adósságkonszolidációja.

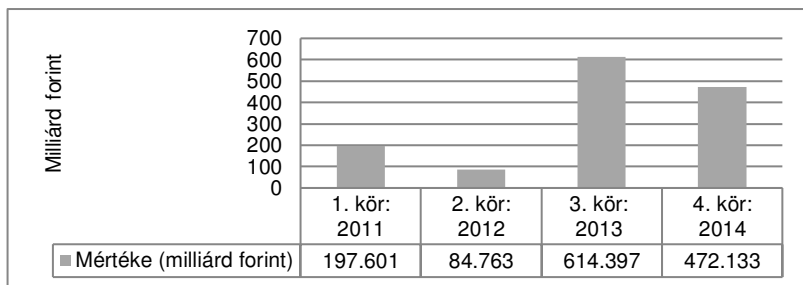
5. Az adósságkonszolidáció, az önkormányzatok kimentése

Maga a folyamat négy lépcsőben zajlott. Első körben 2011 végén a megyei

önkormányzatok több mint 197 milliárd forintnyi adósságát vállalta át a központi kormányzat, melynek egyik indoka a megyei szint intézményfenntartó és közszolgáltatás-szervező feladatának megszűnése volt. A második kör 2012. december 31-én zárult le, melyben az 5000 fő alatti lakosságszámmal rendelkező települések adósságát váltották ki. Ez egy látványos intézkedés volt, hiszen az önkormányzatok több mint felét érintette, de pont náluk állt fent legkevésbé az eladósodottság. Jól mutatják ezt az adatok, hiszen 1710 települési önkormányzat és 10 többcélú kistérségi társulástól csupán 84 milliárd forintnyi adósság került átvállalásra. Majd 2013-ban következett a harmadik kör, mely keretében az 5000 fő lakosságszám feletti települések adósságát részlegesen konszolidálták a települések adóerő-képességének függvényében 40–70% közötti mértékben. Bár ez mindösszesen 278 települést érintett, de több mint 614 milliárd forint összegben. Az utolsó nagy dobásra 2014 februárjában került sor, amikor is immáron valamennyi település – lényegében már csak a városok maradtak hátra –, összesen több mint 472 milliárd forintnyi adósságát vállalta át a központi kormányzat.²¹⁸ Az adósságkonszolidáció négy körének összesített adatait mutatja a 6. ábra, melyből látható, hogy 1368,894 milliárd forintjába került a teljes adósságkonszolidáció a központi költségvetésnek.

3. ábra

Az adósságkonszolidáció négy évének összesített adatai



Forrás: a Nemzetgazdasági Minisztérium által közérdekű adatigénylés útján nyújtott adatok alapján saját szerkesztés

Az adatok láttán érdemes leszögezni, hogy a különféle

²¹⁸ 2013. évi CCXXX. törvény 67– 68. §., továbbá a www.kormany.hu oldalon közzétett adatok alapján (2017.05.26).

adatszolgáltatások tartalma között nincs teljes egyezőség, ahogyan a költségvetési zárszámadásokból sem állapítható meg pontosan, hogy mennyit költött az állam az önkormányzatok adósságkonszolidációja során, de összességében talán az 1368 milliárd forint állhat közel a valósághoz. Mindennel együtt a 3173 – KSH 2013-as adatai alapján – települési önkormányzat közül 2016 volt érintett valamelyik körben, valamint a megyei önkormányzatok és egyes társulások.

Az adósságkonszolidáció négy körét követően 1175 olyan önkormányzat marad, amely nem részesült juttatásban, mivel nem volt adóssága. Itt persze felmerül a kérdés, hogy ezek az önkormányzatok felelősen gazdálkodtak-e, vagy csupán nem volt lehetőségük hitelhez jutni. Ettől függetlenül a Kormány a jó gazdálkodást kompenzálva egy ötéves programot hirdetett meg 2014-ben, melyben az adósságkonszolidációban nem érintett önkormányzatokat támogatta. A Kormány tájékoztatása szerint végül 1172 önkormányzat kapott pályázati úton összesen 43 milliárd forint támogatást,²¹⁹ ám a korábbiakkal ellentétben 2016-ban véget is ért a program. Természetesen a jelenlegi gyakorlatot felismerve kötött felhasználású támogatásra lehetett pályázni, többek között épületek, utak, hidak, járdák, csapadékelvezetési rendszerek fejlesztésére, köztemető felújítására, településrendezési tervek készítésére, valamint a helyi munkahely teremtési (közmunka) programok megvalósítására.²²⁰ Sőt 2016-ban ez kiegészült azzal, hogy olyan épületek felújítását és megvásárlását is megengedte a költségvetési törvény, amelyek a jövőben a kötelező önkormányzati feladatellátást (óvodai nevelés, szociális feladatok, kulturális feladatok, igazgatási tevékenység) szolgálják majd.²²¹

A folyamat részletekbe menő ismertetése nélkül is láthatóvá válik, milyen nagyságrendekről és milyen hatásról beszélhetünk az adósságkonszolidáció negyedik körének lezárását követően. Ugyanakkor az önkormányzati alrendszer „kimentése” és annak ára nehezen értelmezhető, hiszen az egész folyamat kiindulópontja arra vezethető vissza, hogy a korábbi forrásszabályozási rendszer alulfinanszírozottsága révén adósságállomány alakult ki lokális szinten. Ennek kezelésére a feladatfinanszírozásra történő átállás és a kormányzati ideológiában meghúzódó erős állam elmélete egyetlen kiutat rajzolt fel az önkormányzatok számára. A legjelentősebb helyi feladatok ellátásának

²¹⁹ 2014-ben 12,1 milliárd forint, 2015-ben 9,5 milliárd forint támogatást nyújtottak, míg 2016-ban kifizették egyben a következő évekre tervezett összeget is 21,4 milliárd forint értékben.

²²⁰ www.kormany.hu (2017.03.21.)

²²¹ 2015. évi C. törvény, 3. sz. melléklet II/8. pont.

centralizálásával alapot teremtettek a helyi adósság átvételére is, vagy épp fordítva. Ahogyan Horváth M. Tamás fogalmaz (Horváth M., 2014: 6): „... a válság és a beavatkozás vélt szükségessége okot, a „rendteremtés” könnyen elfogadható célt adott az átalakítás számára.” Kiemeli továbbá, hogy a válsághelyzet lefestése téves volt, melynek egyetlen célja az elkerülhetetlen beavatkozás látszatának keltése. Tehát az új finanszírozási rendszer meg sem próbálta kezelni a korábbi hibákat, mindenkinek egyszerűbb volt a kártyák újraosztásával, tiszta lappal folytatni a munkát.

Megjegyezendő, hogy az adósságkonszolidáció eszközt nem támogatók, azt az érvet szokták felhozni, hogy a puha költségvetési korlát alkalmazásával egyes önkormányzatok még a garanciális szabályok bevezetésével sem fognak felelősen gazdálkodni, annak reményében, hogy majd úgymint kimenti őket a központi kormányzat, ha probléma adódna (Gyirán, 2016: 217).

A helyi szint szerepkörének csökkentése mellé erősebb garanciális szabályok léptek életbe, melyek a korábbi „felelőtlen” gazdálkodás megakadályozását hivatottak szolgálni – a jogalkotó szerint. A Mőtv. és a Stabilitási tv. szabályai által egy erősebb költségvetési korlátokkal rendelkező rendszer felé mozdultunk el. Ezzel együtt talán azt mondhatnák, hogy elérte a kormányzat a célját, az önkormányzati alrendszer teljes adóssága felszámolásra került. Aztán kiderült tévedtek, mikor azt hitték, hogy megáll az adósság növekedése. Mint az már 2014 végén látható vált, az önkormányzati tulajdonú közfeladat-ellátó vállalatok léptek az eladósodás pályájára (Varga, 2016: 88–97). Erre válaszul, mint már említésre került, 2017-től az adósság-keletkeztető ügyletek jóváhagyása a kizárólagosan önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok esetében is kötelező. Amennyiben e tendencia folytatódik, érdemes lesz annak vizsgálata, hogy milyen szerepet játszik a vállalatok hitelfelvételében a helyi közfeladatok ellátása során alkalmazott hatósági ármegállapítás, azaz a rezsicsökkentés és a többségi vagy kizárólagos önkormányzati részesedés előírása.

A közpénzek helyi szintű védelmének fontos eleme a helyi önkormányzatok gazdálkodását befolyásoló szabályrendszer. Mind a központi kormányzati szintről érkező támogatások, mind a helyben képződő források keletkezésére és felhasználására vonatkozó előírások az átlátható és fenntartható gazdálkodást kell, hogy szolgálják. Különösen igaz ez az olyan

speciális eszközökre, mint az adósságkonszolidáció, mely egyedileg kezelte a felelőtlen gazdálkodás hatását és következményeit.

Az adósság újratermelődésének megakadályozása érdekében a Mötv. erősebb garanciális szabályokat vezetett be a helyi költségvetési gazdálkodásban, a hitelfelvételben, jelentősen csökkentette a helyi közfeladatok és közszolgáltatások körét, próbát tett a feladatfinanszírozás bevezetésére, ami a gyakorlatban igazán sohasem valósult meg. A jelentősebb helyi közfeladatok centralizálásra kerültek, az önkormányzatoknál csak kisebb költségigényű teendők maradtak. A helyi költségvetési gazdálkodás többféle korlát közé terelődött, melyek bár a forrásszabályozási rendszer egyes hibáira gyógyírként szolgálhattak volna, de közben a helyi pénzügyi autonómia sérült. Ahogyan Hegedüs József és Péteri Gábor fogalmaz, a helyi költségvetések és a helyi közszolgáltatások működési logikájával ellentétes átalakítás történt, mely felszámolja az elmúlt évtizedek során elért pozitív eredményeket (Hegedüs–Péteri, 2015: 90).

Mint ahogy az adatok elemzése során is láttuk a helyi önkormányzati alrendszer adóssága önmagában, a teljes államadóssághoz mérve nem volt jelentős. Probléma annak összetételében volt, de meglátásom szerint az sem eredményezte volna a rendszer összeomlását, azért sem, mert az adósság legnagyobb része csupán az önkormányzatok kis százalékát érintette. Így önmagában az adósságkonszolidáció inkább csak eszköz volt a probléma gyors kezelésre, mint végleges gyógyír rá. A folyamat révén „jelentős” pénzügyi tehertől szabadították meg az önkormányzatokat, az autonómia oldaláról nézve viszont mindennek súlyos ára volt, mivel az adósság átvállalásával a legnagyobb helyi feladatok ellátását is átvette az állam, s ezzel a helyi költségvetés kiadási szintje jelentősen csökkent. Az eladósodás folyamata nem állt meg, ahogyan a Belügyminisztérium tájékoztatásából is kiderült (Pintér, 2014), az önkormányzatok ugyanis, ha már saját magukat nem képesek, akkor eladósítják vállalataikat. A konszolidációt követően 2014-ben a kizárólagosan önkormányzati tulajdonban lévő vállalatoknál 620 milliárd forint, a 10–50% közötti önkormányzati tulajdonú vállalatoknál pedig 382 milliárd forint adósság halmozódott fel, azaz 1002 milliárd forintos további adósság van az önkormányzati vállalatoknál. Kérdés az, hogy sor kerül-e az önkormányzati vállalatok kimentésére, vagy valóban „egyszer volt Budán kutyavásár”?

Felhasznált irodalom

- Állami Számvevőszék (2011): *Összegző értékelés a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól*.
https://www.asz.hu/storage/files/files/Orsz%C3%A1lgy%C5%B1%C3%A9nek%20sz%C3%B3l%C3%B3t%C3%A1j%C3%A9kozat%C3%B3k/osszegzo_ertekeles__1_.pdf (2017.01.20.)
- Bailey, J. Stephen (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills: MACMILLAN Press.
- Bartha Ildikó (2016): Innováció a közfeladat-ellátás szervezésében. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): *Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg–Campus Kiadó., 761–774. o.
- Bordás Péter (2015): Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 2015/1, 129–147. o.
- Domokos László (2012): Kockázatok a működésben és növekedő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. In: *Pénzügyi Szemle*. 57. évf., 2. sz., 165–173. o.
- Gyirán Zoltán (2014): Az önkormányzati adósságrendezési konszolidáció fináléja, „elégtétel” a jól gazdálkodóknak. In: *Jegyző és Közigazgatás*. 16. évf., 1. sz., 40–41. o.
- Gyirán Zoltán (2016): Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. (Kézirat).
http://jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/gyiranzoltan-ertekezes_titkosított.pdf (2017.07.12.)
- Hegedűs József–Péteri Gábor (2014): A helyi önkormányzatok államosítása. In: Magyar Bálint–Vásárhelyi Júlia (szerk.): *Magyar polip 2: A posztkommunista maffiaállam*. Budapest: Noran Libro., 340–352. o.
- Hegedűs József–Péteri Gábor (2015): Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. In: *Szociológiai Szemle*. 25. évf., 2. sz., 90–119. o.
- Horváth M. Tamás (2014): Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása. In: *MTA Law Working Papers*. 1. évf., 4. sz., 1–12. o.
- Horváth M. Tamás (2015): Magasfeszültség. Városi szolgáltatások. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó.
- Lentner Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó.
- Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. In: *Pénzügyi Szemle*. 59. évf., 3. sz., 330–344. o.

- Musgrave, Richard A. (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Pálné Kovács Ilona–Finta István (szerk.) (2014): *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*. Pécs: MTA KRTK.
- Szente Zoltán (2014): Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. In: MTA Law Working Papers. 1. évf., 29. sz., 1–11. o.
- Varga Judit (2016): Az önkormányzati gazdasági társaságok helye, szerepe és korlátai. In: Hoffman István (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*. Budapest: HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 88–97. o.
- Vasvári Tamás (2013): Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében. In: *Statisztikai Szemle.*, 91. évf., 2. sz., 155–184. o.
- Vigvári András (2002): Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése. In: *Pénzügyi Szemle.* 47. évf., 2. sz., 138–151. o.
- Vigvári András (2006): Finanszírozási reform vs. feladatreform. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához. In: *Magyar Közigazgatás.* 56. évf., 3–4. sz., 232–247. o.
- Zsugyel János (szerk.) (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest: ComLex Kiadó.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

- 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól
1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1990. évi C. törvény a helyi adókról
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

Adat és egyéb források

<http://ec.europa.eu/eurostat/data/databas>